

THE HENRY L. STIMSON CENTER

El Informe Brahimi y el futuro de las operaciones de paz de Naciones Unidas*

La Organización de Naciones Unidas (ONU) sufrió grandes fracasos en su intento por cumplir con los múltiples retos relacionados con el mantenimiento de la paz que le encomendaron a mediados de la década de 1990. Con la determinación de no repetir estos fracasos, y mientras se incrementaba la demanda de operaciones de paz, a finales de los años noventa, el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, encomendó a un grupo de expertos que evaluaran las carencias del sistema de la ONU y que presentasen recomendaciones francas, concretas y realistas para poder mejorar la situación. El resultado de dicha evaluación fue el Informe Brahimi. Este texto resume el análisis del The Henry L. Stimson Center sobre la implementación de las recomendaciones del Informe Brahimi, organizado en las categorías: doctrina y estrategia, capacidad para las operaciones, y despliegue rápido y efectivo.

El Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de Naciones Unidas (conocido como el Informe Brahimi, por el presidente del Grupo, el Secretario General Adjunto, Lakhdar Brahimi), publicado en agosto de 2000, criticó en profundidad la conducta de las operaciones de la ONU y señaló ciertas recomendaciones específicas

* Este texto corresponde al Resumen Ejecutivo del libro *The Brahimi Report and the Future of UN Peace Operations*, William J. Durch, Victoria K. Holt, Caroline R. Earle, Moire K. Shanahan (Eds.), The Henry L. Stimson Center, Washington, 2003. Se cuenta con autorización para su publicación.

The Henry L. Stimson Center es una institución no lucrativa e independiente, con sede en Washington, que ofrece soluciones prácticas a los problemas de seguridad nacional e internacional a través del análisis, la participación y la aproximación creativa a los problemas

Traducción:
Leandro Nagore

para mejorar el sistema. Según el Grupo, tan sólo realizando estos cambios la ONU estaría en condiciones de afrontar los desafíos críticos de sus Estados miembros para mantener y consolidar la paz en el siglo XXI.

Tres años después de la finalización de este informe, Naciones Unidas se encuentra en un punto de inflexión. Un enconado debate sobre el papel global de la ONU, impulsado tras el 11-S y acrecentado por los hechos ocurridos en Irak y la política de uso de la fuerza desarrollada por Washington en este país, se ha adueñado de Nueva York. No obstante, la ONU sigue gestionando misiones de determinación de los hechos, 13 de mantenimiento de la paz y 12 de consolidación de la paz, además de misiones políticas en sociedades posbélicas. También están previstas otras nuevas. En otoño de 2003, sólo en operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU participaron más de 90 países, con más de 40.000 efectivos de policía y militares. Debido a la aplicación de las recomendaciones del Informe Brahimi, Naciones Unidas está en la actualidad mejor posicionada que nunca para cumplir con la demanda de operaciones de paz.

Por lo general, la ONU ha demostrado un claro progreso en la implementación de la mayoría de las reformas recomendadas por el Grupo sobre Operaciones de Paz. Las recomendaciones más concretas y operativas del Informe, aplicables por la burocracia de la ONU, fueron más efectivas que las relacionadas con la doctrina o la estrategia, o incluso que las dirigidas a los mismos Estados miembros.

Aspectos de doctrina y estrategia

La necesidad de una estrategia de acción preventiva y de construcción de la paz

Tanto el Secretario General como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas respaldaron el llamamiento incluido en el Informe en favor de un mayor uso de las misiones de determinación de los hechos en áreas de tensión. Tanto el Consejo de Seguridad como el Secretario General han aumentado la utilización de este tipo de visitas, en especial las de carácter político por parte del Secretario, aunque la financiación y el apoyo para estas misiones varía en cada caso. Tal y como solicitaba el Informe, el Secretario General pidió al Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad (CEPS) interno que redactase para la ONU una estrategia más integrada de consolidación de la paz. Sin embargo, el Plan de Acción resultante, presentado en noviembre de 2001, tan solo ofreció unas pautas generales y ha carecido de un seguimiento posterior, lo cual demuestra la necesidad de encontrar un mejor catalizador interno para las estrategias de consolidación de la paz.

La necesidad de unos mandatos claros, convincentes y viables

El Informe Brahimi solicitó a la Secretaría de la ONU que no flaquease al elaborar los requisitos para una operación en un entorno potencialmente peligroso, y que indicase al Consejo de Seguridad cuando una posible operación excede su capacidad. La Secretaría ha empezado a cooperar en este sentido, como lo demuestra

su rechazo a asumir un papel militar en Afganistán en 2001, al mismo tiempo que aceptaba mandatos más viables para operaciones sólidas en Liberia y en zonas poco estables de la República Democrática del Congo (RDC) en 2003. En una serie de resoluciones y comunicados presidenciales, el Consejo prometió que incrementaría de forma considerable sus consultas con los países que envíen tropas en el momento de redactar los mandatos, o cuando se sopesasen los cambios que podrían incrementar el nivel de riesgo para las tropas desplegadas sobre el terreno. Aunque el número de consultas a estos países ha aumentado, el Consejo no creó la entidad permanente y subsidiaria que recomendó el Grupo para realizarlas.

Requisitos para el mantenimiento efectivo de la paz en operaciones complejas

El Grupo demandó el reconocimiento de que el mantenimiento efectivo de la paz en operaciones complejas requiere de la voluntad de usar la fuerza cuando sea necesario para mantener un entorno seguro que permita continuar con los esfuerzos de consolidación de la paz. El Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de los Estados Miembros acordó que “las fuerzas de mantenimiento de la paz de la ONU, (...) una vez desplegadas, deben ser capaces de cumplir con el mandato de la misión y de defenderse a sí mismas, y cuando fuera incluido en su mandato defender a otros componentes de la misión”, pero no respaldó el llamamiento que realizó el Informe a favor de fuerzas “resistentes” y de unas normas sólidas para entablar el combate. Este último aspecto fue puesto a prueba con los nuevos mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz en la República Democrática del Congo y en Liberia en 2003, que cumplieron los criterios del Informe en cuanto a la solidez de las operaciones. Ambas operaciones también permiten que las fuerzas de mantenimiento de la paz actúen, dentro de sus medios, para poner fin a la violencia contra civiles en sus áreas de operaciones —una autoridad que según el Informe es implícita a los principios de la Carta de la ONU—.

Requisitos para la consolidación efectiva de la paz en operaciones complejas

El Grupo reconoció la efectividad de los esfuerzos de consolidación de la paz efectuados por la ONU en el afianzamiento de la paz tras un conflicto. Las fuerzas de mantenimiento de la paz protegen a los efectivos de consolidación de la paz formados por miembros, principalmente civiles, de una operación compleja, que ayudan a crear las condiciones que permiten que las fuerzas de mantenimiento de la paz puedan retirarse. El Informe Brahimi se centró en herramientas de consolidación de la paz como los proyectos de efecto inmediato (PEI) —diseñados para generar una rápida mejora en la calidad de vida de la población local— y que ahora son un componente habitual en los presupuestos del primer año de las misiones de mantenimiento de la paz, tal y como se solicitó. La recomendación de que estos presupuestos financiasen también el desarme, la desmovilización y la rein-

*El manteni-
miento
efectivo de la
paz en
operaciones
complejas
requiere de la
voluntad de
usar la fuerza
cuando sea
necesario
para
mantener un
entorno
seguro que
permita la
consolidación
de la paz*

serción (DDR) se ha cumplido parcialmente —la financiación para la reinserción de soldados desmovilizados y el ayudarles a encontrar empleos productivos han sido incorporados hace poco en el presupuesto de una misión (Liberia)—. Los retrasos en la financiación voluntaria para la reinserción pueden incrementar el riesgo de que aumente el crimen y la violencia en el área de la misión, por lo que habilitar fondos prorrateados para iniciar dicha actividad en las operaciones con responsabilidades de DDR se convierte en una prioridad urgente.

El Informe argumentó que los efectivos internacionales de la policía civil no podrían desempeñar sus funciones de forma efectiva sin el apoyo de un sistema de justicia penal y sin prestar una especial atención a la formación en derechos humanos. Solicitó que se realizase un “cambio doctrinal” hacia “equipos para la instauración del Estado de derecho” en las operaciones de paz complejas, que combinasen expertos policiales, judiciales, legales y de derechos humanos. El Secretario General negó la necesidad de tal cambio doctrinal, pero el CEPS respaldó una Fuerza de Choque para el Estado de Derecho de carácter interno para que estudiase las capacidades de la ONU en este área. Una nueva unidad en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU, compuesta por dos personas, tiene la tarea de implementar las recomendaciones de la fuerza de choque y de redactar un “marco para el Estado de derecho” para las operaciones de paz. A pesar del apoyo del Secretario General a las medidas propuestas por el Grupo para incrementar la capacidad de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Ginebra, relativas a la planificación de los componentes de derechos humanos en las operaciones de paz y al uso de las tecnologías de la información más avanzadas para apoyar a las investigaciones sobre el terreno, casi todas las demandas para incrementar efectivos fueron rechazadas por los Estados miembros.

El reto de las Administraciones Civiles de Transición

Para finales de 1999, la Secretaría de la ONU se convirtió prácticamente en fideicomisario interino de la provincia serbia de Kosovo y de Timor Oriental (ahora Timor Leste). El Informe Brahimi subraya que la Secretaría, recelosa a este tipo de funciones, debe estar preparada para asumirlas y evitar que fracasen futuras solicitudes. Los responsables de las misiones de Kosovo y Timor recalcaron la necesidad de tener a su disposición herramientas legales para el uso de los gobiernos en transición en Estados fallidos. El Informe solicitó que se realizase un estudio sobre un código penal provisional para su aplicación en operaciones de paz. Un grupo de la Secretaría concluyó que un código de procesamiento penal sería de gran utilidad en futuras operaciones y se remitió la responsabilidad de su redacción a una oficina sin fondos ni plantilla suficiente para elaborarlo. El programa de Estado de derecho, del Instituto para la Paz de EEUU, ha asumido, de forma independiente, el papel de redactar un modelo de código penal y de normas de procedimiento. A finales de 2003 todavía solicitaba sugerencias ajenas.

Recomendaciones: doctrina y estrategia

En base a los elementos no implementados de lo que el Informe Brahimi definía como un “cambio doctrinal” en la actitud de la ONU respecto al Estado de derecho y las labores de consolidación de la paz, Naciones Unidas y los Estados Miembros deberían:

- Revisar y evaluar la capacidad del Departamento de Asuntos Políticos (DAP) para respaldar con éxito el creciente número de misiones de determinación de los hechos y misiones políticas especiales; y estudiar la posibilidad de realizar una evaluación externa sobre la gestión del DAP, comparable a la realizada sobre el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP) en 2001.
- Incluir la financiación de proyectos para el desarme, la desmovilización y la reinserción de excombatientes en los presupuestos del primer año de todas las misiones de paz con responsabilidades de DDR; y permitir que los fondos no utilizados sean reinvertidos en los próximos años en misiones como la operación de mantenimiento de la paz en la RDC (MONUC), cuyos programas se retrasan por culpa de la política local.
- Analizar los actuales obstáculos que merman la capacidad de la ONU para apoyar la restauración de la gobernanza, los gobiernos transitorios, la política civil (con o sin autoridad ejecutiva), y otros componentes del Estado de derecho en las operaciones sobre el terreno. Considerar la forma de integrar de manera eficaz la capacidad de la ONU en este terreno con los programas de organizaciones regionales como la Unión Europea y la Unión Africana.
- Considerar seriamente la posibilidad de redactar un código penal y un código de procedimiento para su uso *ad interim* por los gobiernos de transición, y para ser utilizado en el curso de la formación de posibles efectivos de una misión.
- Crear una capacidad de reserva para realizar operaciones de gobierno de transición, y ampliar las listas de reclutamiento civil de la ONU para incluir descripciones de puestos de trabajo exclusivos para los gobiernos de transición.

Capacidad para anticipar, planificar y gestionar operaciones

Análisis estratégico y gestión de conocimientos

Naciones Unidas carece de un único equipo fijo dedicado a la gestión de información, al seguimiento de crisis múltiples y a las tendencias de conflicto, capaz de recomendar acciones preventivas basándose en estas tendencias o anticipando requisitos internacionales de la ONU, tanto para operaciones de mantenimiento como de consolidación de la paz. Los Estados miembros se han resistido en reiteradas ocasiones a crear esta capacidad. El Grupo recomendó establecer un equipo de análisis estratégico y de información (la Secretaría de Información

y Análisis Estratégico -SIAE) basado en el CEPS, para realizar tales tareas. Una vez más, los Estados miembros se opusieron a esta medida, permitiendo tan sólo que se crease una pequeña secretaría de apoyo al CEPS. No obstante, tanto el Centro de Situación como la Dependencia de Análisis de Políticas del DOMP se están desarrollando rápidamente como parte de una red de conocimientos de operaciones de paz; y la Dependencia de Planificación de Políticas del DAP desarrolla redes de apoyo fuera del sistema de la ONU. Aprovechando el creciente número de personal con experiencia sobre el terreno en las sedes de la ONU, estas oficinas podrían permitir que un grupo disperso de personas cumplieran algunos objetivos del Informe con ayuda de bases de datos comparadas y con una serie de criterios conjuntos para el análisis y la realización de informes. Tal y como se recomendó, se está desarrollando Extranet, que abarcará toda la ONU, para conectar las sedes con las misiones de la ONU en todo el mundo mediante comunicaciones de banda ancha. Las políticas de la ONU y sus procedimientos publicados en Extranet promoverán la delegación de autoridad hacia las misiones y, de esta forma, aumentará la rapidez y la eficiencia en la contratación, gestión y logística, además de lograr una forma rápida para compartir mejores prácticas.

Equipos de tareas integrados de misión

Lo que el DOMP definió, antes del Informe Brahimi, como equipos de tareas integrados de misión eran grupos *ad hoc* que se reunían con poca frecuencia y que daban escasa representación a otros elementos de la ONU, no basados en el DOMP, de los que se esperaba que contribuyesen con efectivos y conocimientos para nuevas misiones. El Informe puso especial énfasis en la necesidad de una planificación conjunta real de las operaciones mediante "Equipos de Tareas Integrados de Misión" (ETIM), en un intento por empujar a la ONU y al CEPS, sobre todo, hacia un proceso de toma de decisiones común. Desde 2000, se han creado estos organismos para misiones de la ONU (por ejemplo, en Afganistán) y han mejorado el proceso de debate horizontal al igual que la planificación. Sin embargo, estos ETIM han carecido de la autoridad decisoria y del recurso a entidades de mayor rango para la validación o la apelación, por lo que sirven más bien como comités de reflexión y de redacción. El sistema de la ONU aún tiende a resolver los asuntos de abajo arriba, mediante una única cadena decisoria (por ejemplo, del Departamento de Operaciones del DOMP al responsable del DOMP, al Secretario General), que deja a otros departamentos y agencias alejados de la toma de decisiones. Incorporar de forma efectiva el mando de la misión en el proceso de planificación en una fase bastante temprana, también ha demostrado ser complicado. Una vez más, la tendencia gira entorno a la canalización de todas las decisiones a través del responsable designado, en lugar de delegar la autoridad para resolver partes específicas del problema. Estas cuestiones estructurales y culturales deberán ser resueltas si la ONU va a planificar y ejecutar operaciones sólidas de una forma efectiva.

Reconstruyendo la Secretaría

El Informe Brahimi reconoció la necesidad de revitalizar y reorganizar las oficinas de escaso personal con las que la ONU apoya las operaciones de paz. Las propuestas del Grupo sobre la ampliación y reestructuración del DOMP y la necesidad de buscar fondos sostenibles y de emergencia, junto con cambiar su cultura ejecutiva, han sido ampliadas por un estudio independiente sobre la gestión realizado en la primavera de 2001. Desde entonces, el DOMP ha crecido (se han creado 191 puestos nuevos), se han separado la planificación y el apoyo militar de la policía civil, y se les ha colocado en pie de igualdad organizativa. De ahí que la ONU pueda apoyar mejor a todos los elementos de una operación de paz, tanto militar como civil, ya sea a nivel político como operativo, aunque el DOMP sigue estando falto de efectivos en el área policial y del Estado de derecho, así como en la planificación de elementos civiles para operaciones de paz.

El departamento ha incorporado en gran medida “el cambio gerencial”, aunque puede que haya que esperar a que cambien algunas personas que ocupan puestos clave para que tenga lugar la plena implementación de una nueva cultura gerencial. Mientras, la interacción entre las sedes y el terreno se beneficia ahora de un flujo más bidireccional. Los mandos en el terreno van periódicamente a la sede de la ONU en Nueva York para consultas, y los funcionarios en las oficinas intercambian tareas con estos mandos para experimentar por sí mismos los problemas de uno y otro.

El DAP de la ONU, sin duda el órgano más parecido a un Ministerio de Asuntos Exteriores, carece de sus propias fuentes de información política sobre el terreno (salvo en aquellos lugares donde también haya una misión especial política) y, hasta hace poco, no tenía contacto con expertos en la zona ajenos al sistema de la ONU (algunas iniciativas recientes han empezado a colmar este vacío). Surgida hace una década como una fusión de varias unidades y obligaciones anteriores, el DAP necesita para su gerencia un sistema de revisión externa, comparable al realizado al DOMP en 2001. En 2002, el DAP acordó la transferencia al DOMP de la gestión de todas las operaciones complejas de paz —incluidas aquellas, que como en Afganistán, carecen de tropas o de fuerzas de policía—. Por su parte, el DOMP se comprometió a centrarse en las operaciones y dejar al DAP la alta política. Este acuerdo ha sido implementado en gran medida y ha ayudado a asegurar el apoyo mutuo, por ejemplo, al incluir a representantes del DOMP en las negociaciones de paz que estén en curso.

El Informe Brahimi hizo referencia a sólo dos oficinas del DAP. Recomendó la creación de una futura Dependencia de Apoyo a la Consolidación de la Paz —cuyo estatus está aún sin resolver— y regularizó la financiación para la muy solicitada División de Asistencia Electoral, cuya plantilla ha crecido de forma modesta pero que todavía recibe más solicitudes de asistencia electoral de lo que es capaz de gestionar.

Es importante que las nuevas capacidades de apoyo de la ONU sean sostenidas a través de las fluctuaciones de intensidad de sus operaciones. Encontrar personal con experiencia, así como formarlo y familiarizarlo, toma su tiempo.

*Es importante
que las
nuevas
capacidades
de apoyo de
la ONU sean
sostenidas a
través de las
fluctuaciones
de intensidad
de sus
operaciones*

Mantener este grado de experiencia es la opción más efectiva, en cuanto al coste, que tiene la organización a largo plazo. Incluso después de su reciente incremento, el coste del apoyo operativo de las sedes supone tan sólo el 5% del total de las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU, un gasto fijo muy razonable que pocas empresas podrían igualar. Esto refleja un esperado proceso de cambio y renovación que merece la pena preservar.

Recomendaciones: capacidad para anticipar, planificar y gestionar operaciones

En este ámbito, Naciones Unidas y los Estados miembros deberían:

- Reconsiderar la necesidad de la ONU en cuanto a la recopilación de información estratégica y análisis, teniendo en cuenta lo ocurrido el 11-S, el bombardeo de las oficinas de la ONU en Irak y otros desafíos a los que se enfrenta el personal en el terreno. Mejorar tal capacidad proporcionaría integridad y seguridad al personal en el terreno y la planificación e implementación efectiva de la misión.
- Financiar plenamente los planes de la Secretaría para el uso creativo de las modernas tecnologías de la información, ya que la inversión de la ONU en ello es muy inferior a la de otras organizaciones internacionales como el Banco Mundial.
- Revisar, y si fuera necesario, redefinir el concepto de los ETIM para ostentar un proceso de planificación a diferentes niveles en constante evolución, capaz de afirmar el concepto del departamento de mando y a la vez ser efectivo para los que suministran recursos a las misiones fuera del ámbito del DOMP. Para ello:
 - Crear un grupo estratégico de misión compuesto por los responsables del DAP y de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), y presidido por el DAP con la participación del Representante Especial del Secretario General (RESG) para la misión. Dar al grupo la capacidad de aprobar objetivos básicos de la misión para presentarlos al Secretario General y al Consejo de Seguridad, así como para funcionar como tribunal de apelación para asuntos sin resolver tras su paso por el ETIM.
 - Incluir en cada ETIM al equipo de asesoramiento técnico de cada misión; tener ETIM presididas por el Representante Especial del Secretario General Adjunto (RESGA) de la misión, con un vicepresidente designado conjuntamente por los Secretarios Generales Adjuntos para Operaciones y Apoyo a Misiones del DOMP; hacer que los ETIM elaboren el concepto detallado de las misiones y coordinar a los que suministren contribuciones de activos a la misión, siendo referidas todas las disputas al grupo estratégico de la misión para su resolución.
- Entregar al DOMP y a otros elementos de la Secretaría que apoyan a las operaciones de paz una financiación estable para mantener una plantilla experimentada mientras las operaciones se desarrollan con altibajos, y mientras fluctúa el presupuesto total de la misión:
 - Establecer un nivel “mínimo” de plantilla de la Cuenta de Apoyo para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, que no sufrirá recortes salvo que la

financiación de la Cuenta de Apoyo supere un 10% de los presupuestos de misiones durante dos años consecutivos.

- Mantener los niveles de la plantilla de la Cuenta de Apoyo para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz en el 5% de los presupuestos totales para este tipo de misiones, calculados sobre una media flexible de cinco años, con una provisión por necesidades de contratación urgente en años en los que los presupuestos de las misiones crezcan de forma significativa.
- Considerar trasladar la Cuenta de Apoyo para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (actualmente de aproximadamente 112 millones de dólares al año) al presupuesto ordinario de cada bienio, tal y como lo recomendaba el Informe Brahimi, mientras, a la vez, se transfieren las operaciones de mantenimiento de la paz (UNTSO y UNMOGIP) y las misiones políticas especiales que ahora se financian mediante el presupuesto ordinario (que suma cerca de 118 millones de dólares al año), en un ampliado “presupuesto para misiones de operaciones de paz”.
- Dotar a la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos del personal suficiente para mejorar el reclutamiento, la selección y la formación de expertos en derechos humanos para trabajar en misiones complejas de paz y para acometer su integración en equipos para la planificación de misiones y de Estado de derecho.
- Apoyar la adquisición por parte del DAP de fondos y personas voluntarios para la futura Dependencia de Apoyo a la Consolidación de la Paz (DACP), para analizar cómo y por qué fracasan o tienen éxito las medidas de consolidación de la paz; hacer que la unidad colabore de cerca con la Dependencia de Análisis de Políticas del DOMP; y hacer que la DACP tenga partida presupuestaria ordinaria en el presupuesto para el bienio 2006-2007 si el programa piloto resulta ser productivo.
- Dar a la División de Asistencia Electoral del DAP el apoyo que requiere para cumplir con las solicitudes de los Estados miembros en cuanto al asesoramiento electoral, incluida la financiación operativa prorrateada similar a la que se otorga a las misiones políticas especiales.

Despliegue rápido y efectivo

Definición de hitos para el despliegue

El Informe Brahimi propuso los primeros parámetros para el despliegue rápido de misiones de paz y ayudar de igual forma a los negociadores de paz, a los planificadores de misiones y a los países que contribuyen con tropas. El Secretario General y los Estados miembros acordaron una definición de la ONU sobre “las capacidades de despliegue rápido y efectivo”, identificando un plazo de treinta días para el despliegue de una operación tradicional (por ejemplo, la monitorización de fronteras), y noventa días para el de una operación compleja. En cuanto a la planificación, estas misiones se definieron como misiones integradas por 5.000 y 10.000 efectivos respectivamente, con el número correspondiente de personal de policía y de personal civil.

Planificación adelantada y autoridad de gasto

El Informe Brahimi recomendó que los mandatos de nuevas operaciones fuesen mantenidos como proyectos hasta encontrar las tropas necesarias para poder cumplir con ellos. No obstante, el Consejo ofreció la posibilidad de creación de “mandatos de planificación”, que permitirían que el Secretario General solicitase el apoyo de los Estados miembros aportando tropas a la operación. La plena implementación de dichos mandatos no se realizaría hasta que el Secretario no recibiera compromisos firmes sobre contingentes. La autoridad de gasto de 50 millones de dólares del Fondo de Reserva para el Mantenimiento de la Paz previos a la aprobación del mandato, que recomendó el Informe, se consideró que ya existía pero sin mecanismos claros para su implementación. Estos mecanismos fueron desarrollados en el verano de 2003 para su puesta en práctica en la nueva operación de mantenimiento de la paz de la ONU en Liberia.

Mejorando la dirección efectiva de la misión

El Informe Brahimi recomendó medidas para mejorar el reclutamiento, selección, formación y apoyo de los responsables de las misiones. El Secretario General creó un Grupo de Nombramientos Superiores para establecer un perfil de liderazgo, consolidar una lista de “personas eminentes” disponibles para el despliegue rápido y para identificar a altos funcionarios de Naciones Unidas preparados para asumir puestos en el terreno. El Comité Especial, no obstante, insistió en que los candidatos políticos para los puestos de mando sean considerados, con o sin lista, y no respaldó el énfasis del Informe sobre el talento de mando y la experiencia como requisitos para el nombramiento de responsables de misiones. El Grupo también solicitó, y el Secretario General lo apoyó, una reunión previa de líderes de misiones en la sede de Naciones Unidas, la cual ya ha tenido lugar. El DOMP estableció sesiones informativas estándar para estos en la sede de Naciones Unidas dos o tres días antes de su despliegue. La formación previa de los máximos responsables de las misiones es aún una asignatura pendiente. Además, sigue habiendo pocas mujeres en los principales puestos de mando en el terreno, y aún no está claro si la sede ha mejorado su “orientación estratégica” para los responsables de misiones.

Reclutar y desplegar fuerzas militares capacitadas

Para apoyar al despliegue rápido de operaciones de la ONU, el Grupo pidió que se hiciera mejor uso del Sistema de Fuerzas de Reserva del DOMP, la lista voluntaria de fuerzas de los Estados miembros disponibles para operaciones de paz. Un Sistema de Fuerzas de Reserva reorganizado ahora incluye cuatro grados distintos de compromiso, incluido un nuevo “Nivel de Despliegue Rápido” (NDR) para efectivos disponibles en un plazo de entre treinta y noventa días tras aprobarse un mandato en el Consejo de Seguridad, tal y como se especifica en una carta de entendimiento suscrita entre el país en cuestión y Naciones Unidas. El DOMP solicita actualizaciones

trimestrales de más de 75 Estados miembros con alguna de sus capacidades incluidas en el Sistema de Fuerzas de Reserva.

En cuanto al objetivo del Grupo de añadir “fuerzas a nivel de brigadas con toda la capacidad necesaria” al Nivel de Despliegue Rápido, se están logrando avances lentos. Además de la Brigada Multinacional de Despliegue Rápido de las Fuerzas de Reserva de Naciones Unidas, principalmente europea (la SHIRBRIG, sobre la que se basaron las recomendaciones del Informe), la Unión Europea espera poder contar con un número significativo de fuerzas de mantenimiento de la paz de rápido despliegue. Por su parte, la Unión Africana espera crear cinco brigadas multinacionales y cuatro Estados del sur de Asia (Bangladesh, Pakistán, Nepal y la India) han contribuido con fuerzas a la Brigada Ituri de la ONU en la RDC —una fuerza creada sobre el terreno sin ninguna antelación pero que, sin embargo, supone un importante paso adelante—.

Siguiendo al Informe Brahimi, el DOMP ha creado una Lista Militar de Personal de Guardia para facilitar el rápido despliegue de los efectivos en nuevas misiones. Nueve funcionarios clave (Grupo I) deberían llegar a la sede de la ONU en un plazo de una semana tras recibir la llamada para incorporarse a la planificación de la misión. El personal de Grupo II (el resto de la lista) debería personarse ante uno de los centros de la misión en un plazo de dos semanas tras ser llamados. El DOMP espera que los Estados miembros nombren a personas para al menos cubrir los puestos del Grupo I aunque, en la mayoría de los casos, los Estados se comprometen a ofrecer su *expertise* y no tanto a personas concretas.

Para asegurar que las fuerzas asignadas cumplen con los requisitos de la ONU y con los términos de los memorandos de entendimiento, el DOMP realiza inspecciones previas al despliegue y una vez iniciada la misión, así como evaluaciones operativas una vez desplegadas las tropas. Cuando las fuerzas ofrecidas por los países no cumplen con estos requisitos, la DOMP intentará relacionarlas, dentro de lo posible, con suministradores de equipos de terceros países, o bien podrá recurrir al equipamiento proporcionado gracias a los fondos de Reservas para el Despliegue Estratégico.

Finalmente, con las aportaciones de los contribuidores de tropas y las organizaciones regionales, el DOMP ha desarrollado y publicado 16 Módulos Estándar de Adiestramiento Genéricos diseñados para ayudar a los Estados a configurar sus programas de formación para cumplir con las necesidades operacionales de la ONU.

Reclutar y desplegar una fuerza policial capacitada y personal de justicia penal

El Grupo recomendó que Naciones Unidas compile listas, comparables a las listas de guardia con las que cuentan los militares, para apoyar las operaciones de despliegue rápido de policía civil y a los equipos de operaciones para instaurar el Estado de derecho. El Informe también pidió a los Estados miembros que elaborasen listas nacionales de miembros de la policía y otros cuerpos especiales listos para el despliegue rápido y para comprometerse a formar a estas personas a nivel regional. Hay escasas pruebas de que los Estados miembros hayan creado listas

nacionales de candidatos para operaciones internacionales, o que se hayan tomado medidas regionales para el adiestramiento, con excepción de la Unión Europea. Mientras que son pocas las naciones que merecen un sobresaliente en este sentido, muchos son los Estados miembros que aún no ofrecen candidatos policiales calificados para las operaciones, al tiempo que las ofertas para completar la lista de policías para el despliegue rápido han sido relativamente escasas y lentas. En su conjunto, el desarrollo de equipos de rápido despliegue para implantar el Estado de derecho todavía está poco desarrollado.

Reclutar y desplegar personal civil capacitado sobre el terreno

Las medidas para incrementar la disponibilidad de personal civil para operaciones en el terreno han avanzado con cierta velocidad. La publicación en internet del manual de recursos humanos del DOMP ofrece a las misiones en terreno el acceso instantáneo a los procedimientos más habituales, y facilita la delegación de la autoridad contratadora al terreno, lo que suele agilizar mucho la contratación. El Proyecto Galaxy que opera en el conjunto de la Secretaría ha publicado las ofertas de empleo en internet y en sus primeros tres meses ha contabilizado unas 20.000 solicitudes mensuales. Un programa más desarrollado permitiría que media docena de funcionarios gestionasen una lista de unos 10.000 nombres de civiles disponibles para el despliegue —a diferencia de las listas militares y de policía, el DOMP puede contactar con las personas de la lista de forma rápida y directa—. En respuesta a la recomendación del Grupo respecto al uso de una fuente centralizada y previamente seleccionada de personal civil, el DOMP está creando tres Equipos de Despliegue Rápido de civiles, compuestos por cerca de 120 empleados de Naciones Unidas cada uno, cuyos jefes directos han acordado con antelación liberarlos de sus obligaciones habituales para que puedan incorporarse a equipos de asesoramiento de misiones, y para iniciar y apoyar operaciones sobre el terreno.

El Grupo subrayó la importancia de mejorar las condiciones y los incentivos para el personal civil. La evaluación del DOMP de 2001 resaltó que la formación de personal civil era un área importante todavía por resolver. La financiación para la formación del personal de las misiones se ha triplicado desde entonces, pero sigue siendo tan sólo una pequeña parte del coste total de las operaciones sobre el terreno. La formación en el seno de la DOMP también ha sido institucionalizada por primera vez, financiada mediante el uso de casi un 3% de su presupuesto total. El sistema ha comenzado a tratar a los empleados civiles, tanto en la sede como en el terreno, como activos valiosos que merecen ser bien preparados y no explotados como si fueran trabajadores temporales.

Finalmente, el Servicio Móvil de la ONU, creado en 1949 para ofrecer apoyo técnico y de seguridad a las labores de mantenimiento de la paz, ahora supone el 13% del personal civil internacional empleado por la organización internacional para operaciones de mantenimiento de la paz, pero sigue siendo el único equipo permanente de “primera respuesta” de la ONU. Al esforzarse por homogeneizar su política de personal sobre el terreno, el DOMP podría perder una oportunidad

de reconstruir el Servicio Móvil como un equipo flexible de respuesta inmediata para los aspectos críticos de futuras operaciones.

Apoyo logístico para el despliegue rápido

Para disminuir las complicaciones en el proceso de adquisición, que en operaciones pasadas han obstaculizado el despliegue rápido y efectivo, el Informe recomendó que el DOMP y la misión sobre el terreno tengan una mayor autoridad delegada para el suministro y que se ampliasen las existencias de equipamiento. La Secretaría fue más allá logrando, con éxito, la creación de Reservas de Despliegue Estratégico de uso inmediato para ser enviadas en cualquier momento, y que serían mantenidas y reparadas en la renovada Base Logística de la ONU en Brindisi (Italia), ya utilizada para despliegues. Esta reserva de equipamiento, valorada en 142 millones de dólares, es renovada con los presupuestos de las misiones y de forma rotatoria, y también se mantiene gracias a los fondos para las misiones de mantenimiento de la paz (unos 22 millones de dólares anuales). La evaluación sobre la gestión del DOMP concluyó que la autoridad respecto a los suministros debía permanecer en el Departamento de Gestión de la ONU, cuya división de suministros ha adoptado numerosas mejoras en sus sistemas y procedimientos. En 2001, casi la mitad de los suministros para misiones de mantenimiento de la paz se realizaba desde el propio terreno, y el DOMP ha continuado trabajando con el fin de incrementar la capacidad de las misiones en terreno para implementar y gestionar grandes contratos.

Promocionar la información pública sobre el terreno de forma rápida y efectiva

Cuando una operación de mantenimiento de la paz de gran envergadura se despliega en una zona en conflicto debe explicar su presencia tanto a nivel global como local, y debe ser capaz de vender sus "productos", que van desde la desmovilización hasta unas elecciones libres y justas. La radio ha demostrado ser un medio especialmente efectivo para impartir este mensaje en comunidades con alto analfabetismo. A pesar de ello, ninguna unidad en el seno de la ONU se ha dedicado al despliegue rápido de capacidades de información pública en operaciones de paz y, tres años después de la publicación del Informe Brahimi, la situación no ha cambiado mucho, aunque durante dos años, la Secretaría se esforzase para colmar este vacío. En julio de 2002 la Asamblea General finalmente desestimó las consideraciones del organismo de supervisión presupuestaria, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAP), para aprobar la creación de dos puestos dentro del Departamento de Información Pública para la planificación y el apoyo a las necesidades de información pública de las operaciones de paz a nivel global. Este resultado sigue sin ser del todo satisfactorio, y es reflejo de una percepción aquejada de cierta miopía por parte de los Estados miembros respecto a lo que es, en realidad, la información pública y todo lo que puede suponer para operaciones de paz en situaciones complicadas.

Recomendaciones: despliegue rápido y efectivo

Para mejorar la capacidad para un despliegue rápido, efectivo y exitoso, la ONU y los Estados miembros deberían:

- Mejorar la efectividad del Sistema de Fuerzas de Reserva de la ONU mediante una mayor participación de los Estados miembros y a mayores niveles, incluyendo unos listados más precisos y una mayor disponibilidad de las unidades claves necesarias para un despliegue efectivo.
- Animar y apoyar el mayor desarrollo de las “fuerzas del tamaño de brigadas” regionales, comparables a la Brigada Multinacional de Despliegue Rápido de las Fuerzas de Reserva de Naciones Unidas (SHIRBRIG) y a la Brigada Ituri de la MONUC, compuesta mayoritariamente por efectivos de países de Asia del Sur; reconociendo su potencial para una mayor efectividad, sobre todo si tales fuerzas tienen la oportunidad de entrenarse juntos antes del despliegue.
- Animar a los Estados desarrollados con capacidad de entrenamiento militar en el extranjero que ayuden a organizaciones regionales (como la Unión Africana) a implementar sus planes para el desarrollo de fuerzas del tamaño de una brigada, capaces de contribuir a las operaciones de paz de la ONU y de otras organizaciones regionales.
- Incrementar la capacidad de la Dependencia de Policía Civil del DOMP, todavía demasiado pequeña para desarrollar estándares y procedimientos, planificar operaciones y gestionar una fuerza compuesta de entre 4.000 y 8.000 oficiales reclutados, seleccionados y contratados de forma individual.
- Ampliar la plantilla de la Unidad de Derecho Penal y de Asesoramiento Jurídico, dentro de la División de Policía Civil, para proporcionar al DOMP la capacidad que requiere para evaluar las necesidades operacionales de las misiones para el Estado de derecho, además de colaborar en el diseño de equipos efectivos en las misiones de este tipo más complejas, así como para encontrar, reclutar, desplegar y gestionar el personal de justicia penal que una operación compleja de paz requiere.
- Reconocer el valor de aquellos Estados miembros que contribuyen con personal mejor formado a las listas de reserva de guardia para el despliegue rápido de policía y demás personal para las operaciones de paz; reemplazar el sistema de “rellenar puesto” en estas listas de llamada por candidatos reales con experiencia profesional y que estén familiarizados con las normas, procedimientos y requisitos operacionales de la ONU.
- Crear un centro de responsabilidad en la Secretaría de la ONU para estrategias de información pública y para su rápido despliegue en operaciones de paz. Esta capacidad sigue siendo un punto débil a pesar de la reorganización del Departamento de Información Pública de la ONU.